

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perpolitikan Indonesia mengalami perubahan semenjak adanya reformasi, yaitu dengan adanya desentralisasi kekuasaan. Dimana sebelumnya kekuasaan bersifat menggumpal dan terpusat namun, setelah reformasi kekuasaan dibagi hingga pemerintahan terkecil di daerah.¹ Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka mewujudkan demokrasi.² Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.³

Dalam melaksanakan pengaturan pemerintahan daerah dibutuhkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat untuk menjamin adanya keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam negara demokratis. Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) merupakan tonggak awal demokrasi langsung di Indonesia khususnya untuk masyarakat di daerah. Pemerintah daerah merupakan satu pasang kepala daerah

¹Abdul Halim, *Politik Lokal (Pola, Aktor dan Dramatikalnya)*, Yogyakarta: LP2B, 2014, hlm, 7.

²Iswan Kaputra, *Pemberdayaan Masyarakat Era Otonomi Daerah dalam Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia*, ed: Bungaran antonious Simanjuntak, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013, hlm, 66.

³Undang- Undang Dasar Republik Indonesia No 23 tahun 2014.pdf diakses pada 19 Februari 2018 pukul 00:11 WIB.

dan wakil kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada yang diselenggarakan satu kali dalam lima tahun. Kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih merupakan pemimpin bagi daerahnya yang bekerja sama untuk membangun masyarakat dengan kebijakan-kebijakan yang pro terhadap kebutuhan rakyat.

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Pasal 59 ayat 1 menyatakan bahwa peserta pemilihan umum kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.⁴ Pengajuan calon bupati dan wakil bupati, calon walikota dan wakil walikota diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki 20 persen suara pada kursi anggota DPRD atau partai politik yang memiliki 25 persen akumulasi suara terakhir pada pemilu legislatif.⁵ Ini artinya, partai politik dengan jumlah kursi yang tidak mencukupi di DPRD akan berupaya untuk berkoalisi dengan partai lain. Oleh karena itu, sering kali koalisi politik yang dibangun oleh dua atau lebih partai politik hanya berorientasi terhadap kemenangan dalam Pilkada semata.

Terdapat banyak fenomena dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung. Salah satunya yaitu bertemunya petahana kepala daerah dan petahana wakil kepala daerah dalam pencalonan periode berikutnya. Pertemuan ini bukan lagi mempertemukan mereka sebagai sepasang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah, namun pertemuan ini mempertemukan mereka sebagai

⁴Lihat Cristian Huwae, *Peran Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Suatu Studi Di Kota Bitung)*, hlm, 41.pdf diakses pada 08 Maret 2018 Pukul 22:35 WIB.

⁵Lihat http://jdih.kpu.go.id/data/data_PPPu/PPPU%203%202017_UPLOAD.pdf diakses pada 12 Desember 2017 pukul 19:17 WIB.

nama calon kepala daerah yang akan bersaing dalam pemilihan umum kepala daerah, fenomena ini sering disebut sebagai pecah kongsi dalam pencalonan.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Kementrian Dalam Negeri bahwa 94,64 persen kepala daerah yang melakukan pecah kongsi adalah petahana yang dipilih melalui pemilihan secara langsung. Penelitian ini pun menjelaskan bahwa dari 1.026 Pilkada yang telah diselenggarakan hanya 55 pasangan kepala daerah yang tetap konsisten maju sampai akhir masa jabatan mereka sampai pada Pilkada periode kedua. Pasangan kepala daerah yang tetap konsisten dan maju kembali pada akhir masa jabatan terdiri dari enam pasangan gubernur dan wakil gubernur, empat puluh sembilan pasangan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota.⁶

Seperti yang dikatakan oleh Menteri Dalam Negeri Indonesia Gamawan Fauzi.

...catatan kita menunjukan 95% kepala daerah dan wakilnya pecah kongsi ditengah jalan” (senin 10/03/2014).⁷

Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih telah pecah kongsi pada masa keterpilihannya. Pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah terjadi ditengah perjalanan kepemimpinan dan hal ini berlanjut hingga pencaloan untuk periode berikutnya. Data mengenai banyaknya pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dikemukakan oleh penelitian LIPI.

...Pecah kongsi antara kepala daerah dengan wakilnya mencapai 94,64 persen. Hanya 5,36 persen saja yang kompak hingga mencalonkan diri

⁶Pratiwi Fajriyah, Pecah Kongsi Petahana Dalam Pencalonan Kepala Daerah di Pilkada Kabupaten Mojokerto 2015, *Jurnal Politik Muda*, 6(3), 2017, hlm.187.

⁷Lihat, <https://www.google.co.id/amp/s/m.liputan6.com/amp/2020702/mendagri-95-kepala-daerah-amp-wakilnya-pecah-kongsi-tengah-jalan> diakses pada 11 Oktober 2017 pukul 01:20 WIB.

kembali dalam satu paket... kata Siti Zuhro di gedung DPR, Senayan, Senin (13/4).⁸

Terdapat dua faktor yang menyebabkan terjadinya pecah kongsi, adanya faktor internal antar petahana yang didukung oleh perbedaan kepentingan serta diperparah dengan tidak adanya pembagian tugas dan kewenangan yang jelas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini menyebabkan lembaga pemerintahan/lembaga formal hanya didominasi oleh kepentingan aktor, yang mana para aktor bertindak sesuai dengan keinginan masing-masing dan melupakan prosedur sebenarnya dari lembaga tersebut sangat mempengaruhi terjadinya pecah kongsi. Faktor eksternal seperti partai politik dan organisasi masyarakat yang akan memberikan dukungan pada petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah juga menjadi hal kuat yang menyebabkan pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁹

Penguasaan struktur kekuasaan merupakan perjuangan yang dilakukan oleh partai politik dalam usaha untuk mendapatkan, mempertahankan, memperluas dan mengelola kekuasaan.¹⁰ Keberadaan partai politik dan kekuasaan adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Partai politik diadakan untuk mencapai kekuasaan dilembaga eksekutif maupun legislatif, dalam hal ini kekuasaan yang hendak dicapai oleh partai politik yaitu kekuasaan eksekutif tingkat daerah. Untuk mendapatkan kekuasaan dalam pemerintahan, partai politik dapat membangun koalisi baru dengan satu atau beberapa partai politik. Partai politik juga bisa

⁸Lihat <https://www.jpnn.com/news/9464-persen-kada-wakada-pecah-kongsi> diakses pada 06 Januari 2018 pukul 10:37 WIB.

⁹Pratiwi Fajriyah, Pecah Kongsi Petahana Dalam Pencalonan Kepala Daerah di Pilkada Kabupaten Mojokerto 2015, *Jurnal Politik Muda*, 6(3),2017,hlm, 193.

¹⁰Sigit Pamungkas, *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for democracy and welfarism, 2011, hlm.05.

memperoleh kekuasaan dengan meninggalkan koalisi yang telah dibangun dan bergabung dengan koalisi yang lain.

Pecah kongsi yang terjadi mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintahan daerah terjadi secara berkelanjutan. Hal ini dapat dilihat dari hasil pelaksanaan pemilihan umum presiden di Indonesia. Berikut adalah daftar nama calon presiden dan wakil presiden pada pemilu presiden tahun 2009-2014.

Tabel 1.1
Daftar nama peserta
Pemilu Presiden/ Wakil Presiden
Republik Indonesia 2009-2014

No	Nama Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tahun 2004-2009	Nama Calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009-2014
1	Soesilo Bambang Yudhoyono/ Yusuf Kalla	Soesilo Bambang Yudhoyono/ Boediono
2		Yusuf Kalla/ Wiranto
3		Megawati Soekarno Putri/ Prabowo Subianto

*Sumber: Koran Tempo.*¹¹

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tahun 2004-2009 adalah Soesilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden dan Yusuf Kalla sebagai wakil presiden. Namun, pada pencalonan periode berikutnya pasangan presiden dan wakil presiden ini tidak lagi kembali sebagai satu pasangan calon presiden dan wakil presiden. Artinya, wakil presiden periode 2004-2009 mencalonkan diri menjadi presiden pada periode 2009-2014 pencalonan wakil presiden tersebut telah menunjukkan adanya pecah kongsi.

Fenomena pecah kongsi menjadi menarik untuk diteliti karena secara umum setiap proses pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah berlangsung pecah kongsi selalu mewarnai dalam proses pemilihan umum kepala daerah, sehingga

¹¹Lihat <https://nasional.tempo.co/read/42842/lima-pasangan-capres-cawapres-jadi-peserta-pemilu-2004> diakses 07 Oktober 2017 pukul 13.24WIB.

memunculkan pertanyaan bagi peneliti yaitu apa yang menjadi faktor terjadinya pecah kongsi dalam pemilihan umum kepala daerah.

B. Rumusan Masalah

Pemerintahan Kota Padang dipimpin oleh Mahyeldi selaku wali kota dan Emzalmi selaku wakil wali kota. Keduanya resmi menjabat sebagai Wali Kota dan Wakil Wali Kota Padang setelah memenangkan pemilihan umum kepala daerah tahun 2013 yang lalu.

Wali Kota dan Wakil Wali Kota Padang periode 2013-2018 merupakan pasangan calon yang diusung oleh koalisi PKS dan PPP. Pemerintahan yang dijalankan oleh pasangan walikota dan wakil walikota yang diusung oleh koalisi PKS dan PPP mampu mengantarkan Pemerintahan Kota Padang menjadi pemerintahan yang diinginkan oleh masyarakat. Tahun 2016 bagi pasangan Walikota Padang Mahyeldi Ansharullah, bersama wakil walikota Emzalmi memang merupakan tahun kedua bagi keduanya memimpin Kota Padang. Namun begitu, kerjasama pasangan ini telah mulai menampilkan hasil yang memuaskan salah satunya dapat dilihat ke arah pantai Padang semua sudah tertata rapi.¹²

Tidak hanya prestasi, keberhasilan pemerintahan walikota dan wakil walikota mampu membawa perubahan- perubahan dalam ekonomi masyarakat, dimana terjadi pertumbuhan ekonomi setiap tahunnya yang dapat dilihat dari peningkatan pendapatan masyarakat.¹³ Perolehan prestasi dan peningkatan ekonomi masyarakat merupakan capaian yang sangat bagus dalam satu

¹²Lihat <https://ipji.org/2017/01/02/selama-2016-padang-koleksi-35-penghargaan-dan-prestasi/> diakses pada 12 Oktober 2017 pukul 00:19 WIB.

¹³Lihat <http://sumbarpost.com/hut-kota-padang-347-ekonomi-kota-padang-terus-membaik/> diakses pada 12 Oktober 2017 pukul 00:30 WIB.

pemerintahan. Artinya, kepala daerah dan wakil kepala daerah telah mampu membawa daerah menuju kearah yang lebih baik.

Penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2018 diikuti oleh empat Kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat. Sebagai salah satu kota yang ikut melaksanakan Pilkada serentak tahun 2018, Pilkada Kota Padang diikuti oleh dua pasang pasangan calon walikota dan wakil walikota. Pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Padang tahun 2018 merupakan petahana yang pecah kongsi.

Indikasi terjadinya pecah kongsi antara Wali Kota dan Wakil Wali Kota Padang ini telah terlihat sebelum pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2018. Indikasi ini terlihat dari adanya pengaduan dari masyarakat kepada Ikatan Keluarga Padang yang mengeluhkan bahwa pemimpin mereka sudah tidak lagi sejalan. Serta Ikatan Keluarga Padang juga mengeluhkan tentang penempatan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dinilai tidak mempertimbangkan aspek tertentu di Baperjakat. Hal ini ditenggarai oleh calo-calo jabatan yang berada disekeliling wali kota, menjadi salah satu penyebabnya.¹⁴

Hal ini juga terlihat dari berita yang dimuat oleh salah satu surat kabar *online* yang menuliskan seperti dibawah ini:

...Wali Kota dan Wakil Wali Kota Padang telah pecah kongsi. Memang yang terlihat dibaliho masih mesra tapi itu pura-pura saja. nyatanya sudah lama Emzalmi tak diberi akses apapun, termasuk publikasi...¹⁵

¹⁴Lihat “*Duet Mahyeldi-Emzalmi Ditenggarai Pecah Kongsi*” dalam <https://www.google.co.id/amp/s/www.harianhaluan.com/amp/detail/39633/duet-mahyeldi-emzalmi-ditenggarai-pecah-kongsi>.diakses pada 06 Mei 2018 pukul 19.03 WIB.

¹⁵Lihat “*Pecah Kongsi, Mahyeldi dan Emzalmi Adu Gerobak*” dalam <https://prokabar.com/%e2%80%8Bpecah-kongsi-mahyeldi-emzalmi-adu-gerobak/>, diakses pada 06 Mei 2018 pukul 21.00WIB.

Pecah kongsi Mahyeldi-Emzalmi ini diperjelas dengan dikeluarkannya daftar nama calon Wali Kota dan Wakil wali Kota Padang oleh KPU Kota Padang. Berikut adalah tabel yang menyajikan daftar nama calon Walikota dan Wakil Walikota Kota Padang tahun 2018-2023 beserta partai pengusung.

Tabel 1.2
Nama Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah
(Calon Walikota dan calon Wakil Walikota
Kota Padang tahun 2018-2023)

No	Nama Calon Walikota dan Wakil Walikota Kota Padang Tahun 2018-2023	Gabungan Pengusung Walikota dan Wakil Walikota Padang Tahun 2018-2023	Partai Calon Wakil Walikota Tahun 2018-2023	Jumlah Partai Pendukung DPRD Padang	Kursi di Kota
1	Mahyeldi Sapta	dan Hendri	PKS dan PAN	PKS= 5 Kursi PAN= 6 Kursi	
2	Emzalmi Ayunda	dan Desri	PDIP, PPP, NASDEM, GOLKAR, PKB, GERINDRA, DEMOKRAT	PDIP= 3 Kursi PPP= 4 Kursi Nasdem= 4 Kursi Golkar= 5 Kursi PKB= 1 Kursi Gerindra= 6 Kursi Demokrat= 5 Kursi	

Sumber: KPU Kota Padang.¹⁶

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa terjadi perubahan koalisi partai politik dalam mendukung pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Kota Padang tahun 2018-2023. Koalisi partai politik pada periode 2008-2013 mendukung pasangan Mahyeldi-Emzalmi pada Pilkada 2018-2023 tidak lagi berkoalisi, perubahan koalisi partai politik terjadi antara PKS dan PPP.

Pada Pilkada tahun 2018-2023 PKS berkoalisi dengan PAN dalam mengusung petahana Walikota untuk mencalonkan diri kembali. Partai PPP berkoalisi dengan tujuh partai lainnya mendukung petahana wakil walikota untuk

¹⁶Lihat Pengumuman nama pasangan calon dan nomor urut pasangan calon walikota dan wakilwalikota padang tahun 2018.pdf dalam <http://kota-padang.kpu.go.id/berita/inilah-tahapan-Pilkada-kota-padang-2018#> diakses pada 05 Maret 2018 pukul 23: 17 WIB.

naik menjadi penantang petahana walikota. Pecah kongsi dalam pemilihan umum kepala daerah dapat dilihat dari deklarasi yang terlebih dahulu dilakukan oleh PKS dan PAN. Asumsi ini juga di perkuat dengan pernyataan dari sekretaris DPC partai politik PPP bapak Fri Fatria.

...kalau secara umum, secara hukum deklarasikan dulu PKS samo PAN melaksanakannya, walaupun secara yang lain memang pks yang dahulu, nyo ndak ado maajak kami untuk gabuang baliak do...

...secara umum dan secara hukum deklarasi terlebih dahulu dilakukan oleh PKS dan PAN, serta secara sudut pandang lain pun memang PKS yang terlebih dahulu bergerak, partai politik PKS tidak mengajak kami untuk bergabung kembali....¹⁷

Dapat ditarik kesimpulan bahwa pergerakan untuk membangun koalisi telah dilakukan terlebih dahulu oleh PKS, serta PKS memang tidak mengajak PPP untuk kembali berkoalisi dalam pemilukada tahun 2018 ini. Tindakan yang dilakukan oleh PKS secara tidak langsung menyiratkan bahwa PKS menginginkan adanya pendamping baru bagi Mahyeldi.

Sejalan dengan itu, ketua umum DPD PKS juga membenarkan bahwa komunikasi untuk mendukung pasangan Mahyeldi dan Hendri Septa telah dijalinsejak lama, dan komunikasi yang dijalin telah dimulai dari tingkat terendah hingga ke tingkat pusat.¹⁸

Perpecahan antara PPP dan PKS sudah menjadi bahan perbincangan dalam internal PPP pada dua tahun kepemimpinan Emzalmi dan kader PKS Mahyeldi, PPP sudah tidak dilibatkan dalam segala aspek pengambilan keputusan dipemerintahan. Hal ini disampaikan oleh Ketua DPC PPP yaitu Maidestal Hari Mahesa:

¹⁷Wawancara dengan Fri Fatria pada 08 Maret 2018 pukul 14:50 WIB.

¹⁸Lihat Pundi F Akbar dalam *Ini Penjelasan PKS Duet Mahyeldi-Hendri Septa di Pilkada Padang* <http://news.m.klikpositif.com/baca/23378/ini-penejelasan-pks-duet-mahyeldi-hendri-septa-di-Pilkada-padang> diakses pada 30 Maret 2018 pukul 23:08 WIB.

...Keputusan dan sikap yang dilakukan oleh PKS sudah lama kami prediksi dan dipahami oleh partai kami. Sebab, selama masa pemerintahan Mahyeldi dan Emzalmi, baik dalam legislatif, maupun eksekutif, PPP tidak pernah diikutsertakan...

...Dua tahun berjalan, dalam kebijakan yang diambil, PPP tidak diikuti lagi. Apakah membicarakan apapun bentuk kebijakan, program yang dijalankan. Artinya tidak ada lagi komunikasi termasuk dilembaga DPRD...¹⁹

Tidak diikutsertakan dalam berbagai hal baik itu dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan ataupun dalam bidang legislasi PPP tentu sudah memprediksi akan terjadi perpecahan pada Pilkada tahun 2018. Hal ini juga diperkuat dengan apa yang disampaikan oleh sekretaris DPC PPP:

...partai A nio nyo iko, dan PPP ingin pasangannyo iko nah hal iko mambuek perbedaan atau ketidaksesuaian dan berbeda pasangan, dan itulah tidak tercapai kesepakatan antara PKS dan PPP...

...perbedaan keinginan antara partai A dan partai PPP memiliki keinginan pasangan yang berbeda, nah hal ini lah yang menimbulkan ketidaksesuaian karena partai menginginkan pasangan yang berbeda. Hal inilah yang menyebabkan tidak tercapainya kesepakatan antara PKS dan PPP...

Perbedaan keinginan dari masing-masing partai terkait dengan calon wakil walikota yang akan diajukan membuat kesepakatan tidak tercapai. Oleh karena itu, masing-masing partai memilih untuk mengusung calon yang diinginkan oleh partai, hal inilah yang membuat walikota dan wakil walikota periode 2013-2018 pecah kongsi dalam pencalonan 2018-2023. Serta adanya ketidak seimbangan dalam pembagian tugas pemerintahan membuat wakil walikota mencalonkan diri menjadi walikota dalam PILKADA tahun 2018. Hal ini berdasarkan data yang disampaikan oleh sekretaris PPP Kota Padang.

...sabananyo wakil nan diawak ko nio naik dek ndak dapek tugas dan karajo dalam pemerintahan sabalumnyo, adiak caliaklah kan jarang wakil ko muncul dima-dima. Walikota se yang banyak muncul...

¹⁹Pilkada Padang: PPP Beri Sinyal Tidak Akan Berkoalisi dengan PKS, Ini Penyebabnya. Dalam <http://news.m.klikpositif.com/baca/23502/Pilkada-padang--ppp-ber-sinyal-tidak-akan-berkoalisi-dengan-pks--ini-penyebabnya> diakses pada 10 Februari 2018 pukul 23:20 WIB.

...sebenarnya wakil yang dari kita, maju kembali karena selama ini tidak mendapatkan tugas dan pekerjaan dalam pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari jaranganya wakil walikota muncul, dan hanya walikota saja yang banyak muncul dalam semua kegiatan...

Berdasarkan asumsi yang telah diperkuat dengan data yang didapat oleh peneliti, serta untuk membatasi ruang lingkup penelitian berdasarkan kasus pecah kongsi yang terjadi pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang tahun 2018 maka peneliti merumuskan masalah penelitian yaitu Apa faktor penyebab pecah kongsi petahana Wali Kota dan Wakil Wali Kota Padang pada PILKADA serentak tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor penyebab pecah kongsi petahana kota padang pada pencalonan pemilihan umum kepala daerah serentak Wali Kota dan Wakil Wali Kota Padang tahun 2018.

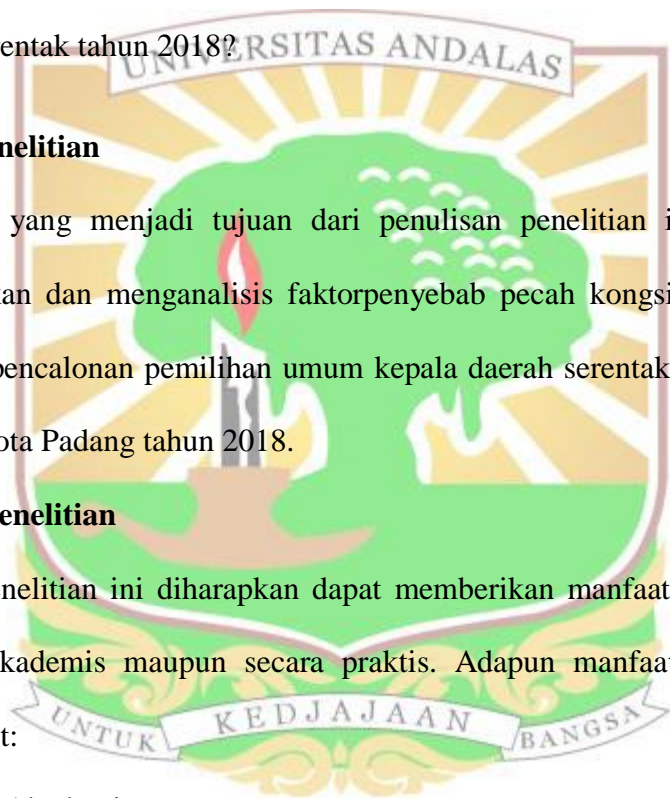
D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik secara akademis maupun secara praktis. Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperkaya wawasan ilmiah, khususnya dalam Ilmu Politik yang berkaitan dengan faktor- faktor penyebab pecah kongsi walikota dan wakil walikota dalam pemilihan umum kepala daerah.

2. Secara Praktis



Hasil penulisan penelitian ini diharapkan mampu memberikan pertimbangan kepada aktor politik khususnya kandidat yang akan dipasangkan oleh partai politik dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

